

SVS-ON: Wissenschaftliche Betrachtung der Sozialversicherungsgesetze der Selbständigen



Univ.-Prof. Mag. Dr. Elisabeth Brameshuber

1. Einleitung

Mit dem Sozialversicherungs-Organisationsgesetz (SV-OG) wurden die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) und die Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) zur Sozialversicherung der Selbständigen (SVS) fusioniert. Seit dieser Strukturreform der österreichischen Sozialversicherung gibt es für die nach dem GSVG einerseits und dem BSVG andererseits pflichtversicherten Personen nur mehr einen Sozialversicherungsträger, die SVS. Ziele der Reform waren die Verringerung des Verwaltungsaufwandes (durch die Reduktion der Anzahl der Sozialversicherungsträger) sowie eine Leistungsharmonisierung innerhalb der jeweiligen Träger. Der SVS-ON, verfasst von mehr als 100 Fachexperten aus den Bereichen Sozialversicherung, Wissenschaft, Gerichtsbarkeit, Interessenvertretungen, Bundesministerien und beratenden Berufen, analysiert die von der SVS zu vollziehenden gesetzlichen Grundlagen der Sozialversicherung der Selbständigen und zeigt mögliche Harmonisierungspotenziale auf.

2. Berufsständische Gliederung der Sozialversicherung

Auch nach der Zusammenlegung der Träger ist die Sozialversicherung weiterhin berufsständisch in drei große Gruppen – Arbeitnehmer, Selbständige, Beamte – gegliedert. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der Kompetenzgrundlage für die gesetzliche Sozialversicherung (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG), der das Verständnis zugrunde liegt, dass bestimmte Gruppen von Erwerbstätigen in (mehr oder weniger) homogene Risikogemeinschaften zusammengefasst werden. Im Vergleich zu unselbständigen Erwerbstätigen kennzeichnet Unternehmer und Landwirte ihre selbständige Risikotragung und die größere Eigenverantwortung.

Die GSVG- und BSVG-Pflichtversicherten als selbständig Erwerbstätige tragen daher vergleichbare Risiken – wenngleich es im Detail auch Unterschiede geben mag. Da folglich auch die Bedürfnisse der Absicherung für die Versicherungsfälle der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung ähnlich sind, erfolgte eine Zusammenfassung der Risikogemeinschaft der Selbständigen in einem Träger.

3. Die SVS als einheitlicher Träger für die Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung (Allspartenträger)

Die SVS ist seit der Strukturreform der Sozialversicherung als einziger Träger für selbständig Erwerbstätige zuständig. Die Unfallversicherungsagenden der GSVG-Versicherten wurden von der AUVA an die SVS übertragen, sodass die SVS nunmehr sowohl für die BSVG- als auch für die GSVG-Versicherten einheitlicher Versicherungsträger für alle drei Versicherungszweige (Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) ist. Diese einheitliche Zuständigkeit der SVS wurde jedoch auf gesetzlicher Ebene im GSVG noch nicht nachvollzogen: Die Unfallversicherung der nach dem GSVG Pflichtversicherten richtet sich weiterhin nach dem ASVG. Vor dem Hintergrund der berufsständischen Gliederung der Sozialversicherung wäre die Regelung der Unfallversicherung für GSVG-Versicherte im GSVG systematisch konsequent. Legistisch wäre dies wohl auch unproblematisch – immerhin enthält das BSVG als Materiengesetz schon jetzt Bestimmungen für die Unfallversicherung der BSVG-Versicherten.

4. Leistungsharmonisierung und Leistungsunterschiede

Während es in der SVS nunmehr eine einheitliche SVS-Satzung und eine einheitliche SVS-Krankenordnung für GSVG- und BSVG-Versicherte gibt, besteht keine vollständige gesetzliche Harmonisierung des Leistungs- und Beitragsrechts.

4.1. Leistungsharmonisierung und leistungsrechtliche Unterschiede in der Krankenversicherung

Im Leistungsrecht existieren nach wie vor Unterschiede zwischen GSVG- und BSVG-Versicherten, allen voran in der Krankenversicherung. Diese sind zuvörderst auf die unterschiedliche Gesetzeslage zurückzuführen, so etwa im Zusammenhang mit dem Behandlungsbeitrag (Kostenanteil) bei Sachleistungen. Während BSVG-Versicherte pro Quartal einen gesetzlich vorgegebenen, zahlenmäßig fixen Behandlungsbeitrag zahlen (§ 80 Abs 2 Satz 3 BSVG), ist für GSVG-Versicherte ein Kostenanteil von maximal 30 % der Kosten, die der SVS erwachsen, in der Satzung festzulegen (§ 86 Abs 1 GSVG). Nach § 28 der SVS-Satzung beträgt der Kostenanteil grundsätzlich 20 %, wobei dieser bei Erfüllen bestimmter Gesundheitsziele über schriftlichen Antrag des Versicherten auf 10 % reduziert wird (§ 28 Abs 3 der Satzung); nachhaltige Zielerreichung bzw Weiterempfehlung des Programms führen zu einer nochmaligen Reduktion auf 5 % (§ 28 Abs 4 und 5 der SVS-Satzung).

Als einer der bedeutendsten Unterschiede im Leistungsrecht wird die Einteilung der GSVG-Versicherten in Geld- und Sachleistungsberechtigte gesehen, während im BSVG (aber auch im ASVG und B-KUVG) lediglich zwischen Sach- und Geldleistungen an sich differenziert wird. Ergänzt wird dieses im GSVG vorgesehene System der Differenzierung zwischen Geld- und Sachleistungsberechtigten durch ein Optionenmodell, nach dem GSVG-Sachleistungsberechtigte die Möglichkeit haben, durch Leistung eines Zusatzbeitrags nach § 32 der SVS-Satzung zum Geldleistungsberechtigten zu werden (§ 85a GSVG). Die Einteilung der GSVG-Versicherten in Geld- und Sachleistungsberechtigte erfolgt nach der Höhe des Jahreseinkommens und ist ein historisch gewachsenes Spezifikum des GSVG, wobei den Geldleistungen nach dem System des GSVG (bzw der Vorgängergesetzen) der Vorrang zukam; dies auch deshalb, weil über lange Zeit hinweg mehrheitlich solche Personen nach dem GSVG pflichtversichert waren, die die einschlägige Einkommensgrenze überschritten. Heute sind die Geldleistungsberechtigten hingegen deutlich in der Minderzahl. Die grundsätzliche Differenzierung zwischen Geld- und Sachleistungsberechtigung ist zwar – auch im Hinblick auf den Gleichheitssatz – verfassungskonform. Vor dem Hintergrund, dass aktuell der Großteil der GSVG-Versicherten die einschlägige Einkommensgrenze nicht erreicht und somit sachleistungsberechtigt ist, kann allerdings durchaus für ein harmonisiertes Leistungsrecht für alle Selbständigen mit Optionsmöglichkeiten plädiert werden. Ausgangskonstellation wäre eine Sachleistungsberechtigung für alle SVS-Versicherten, unabhängig von Einkommensgrenzen, und ein darauf aufbauendes weiterentwickeltes Optionenmodell. Dies könnte auf Basis einer entsprechend konkret definierten Satzungsermächtigung in § 85 GSVG erfolgen, sodass auch keine Bedenken im Hinblick auf das Legalitätsprinzip entgegenstünden.

Eine weitere leistungsrechtliche Abweichung zwischen GSVG und BSVG, die Unterschieden im Tatsächlichen geschuldet ist, besteht in der Art und Weise, in der die Existenzsicherung bei länger andauernder Arbeitsunfähigkeit in Folge Krankheit erfolgt. Da die eigene lang andauernde Krankheit in der Regel nur Einzel- und Kleinunternehmer derart hart trifft, dass damit eine potentielle Existenzbedrohung einhergeht, haben diese GSVG-Versicherten gemäß § 104 ff GSVG rückwirkend einen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützungsleistung bei lang andauernder Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit – ähnlich dem ASVG-Krankengeld. Eine vergleichbare Pflichtleistung gibt es im BSVG nicht. Hintergrund ist (auch), dass der Betrieb eines nach BSVG Versicherten in der Regel trotz Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit fortgeführt werden muss (und in der Folge auch die entsprechenden Einkünfte daraus gezogen werden können). Die Weiterführung des Betriebs wird stattdessen durch ein „stark ausgeprägtes“ System von freiwilligen Betriebshilfeleistungen (sog soziale Betriebshilfe, § 100 Abs 2 Z 4 BSVG) gesichert; derartige Leistungen sind im Übrigen auch für GSVG-Versicherte in § 100 Abs 2 Z 4 GSVG vorgesehen. Als eine der Unterstützungsleistungen bei lang andauernder Krankheit durchaus ähnliche Leistung kann die sog pauschale Form der sozialen Betriebshilfe gesehen werden: Bei einer durch Krankheit oder Arbeitsunfall bedingten, laut Diagnose länger als zwei Wochen dauernden Arbeitsunfähigkeit, die überdies mit einer Krankenhausbehandlung einhergeht, kann die soziale Betriebshilfe auf Antrag in pauschaler Form über einen Tagsatz erbracht werden; der Einsatz einer Hilfskraft muss nicht nachgewiesen werden. Trotz der konzeptionellen Unterschiede existiert im Ergebnis auch nach dem BSVG in gewisser Weise ein der Existenzsicherung dienender Schutz für den lang andauernden Krankheitsfall. Es scheint daher jedenfalls nicht sachwidrig, auch hier eine weitere Leistungsharmonisierung anzustreben (mag diese auch verfassungsrechtlich nicht geboten sein).

Weitere Unterschiede bestehen etwa im Bereich Rehabilitationsgeld oder Krankengeld bei Bestand einer Zusatzversicherung (§ 9 iVm §§ 105 ff GSVG); entsprechende Geldleistungen existieren nach dem BSVG nicht.

4.2. Leistungsharmonisierung und leistungsrechtliche Unterschiede in der Unfallversicherung

Unterschiede im Leistungsrecht gibt es nach wie vor auch im Bereich der Unfallversicherung. Während das unfallversicherungsrechtliche Leistungsrecht für BSVG-Versicherte seit 1. 1. 1999 eigenständig im BSVG geregelt und insofern an die Besonderheiten der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe angepasst ist, ist das materielle Leistungsrecht der GSVG-Versicherten nach wie vor im ASVG geregelt.

Unterschiede bestehen etwa hinsichtlich der Bildung der Bemessungsgrundlage für Geldleistungen (§§ 178 ff ASVG und § 148 f BSVG) oder auch im Zusammenhang mit dem Thema „Rente“: Im BSVG kommt es beispielsweise zum Wegfall von Renten bei Pensionsanfall oder Betriebsaufgabe (§ 148i BSVG). Weitere Unterschiede bestehen hinsichtlich des Einsatzes von Ersatzarbeitskräften (§ 148u BSVG) oder im Hinblick auf das Versehrtengeld (§ 149g BSVG). Auch in der Berufskrankheitenprophylaxe existieren nach wie vor Unterschiede, weil die auf unselbständig Erwerbstätige zugeschnittene ASVG-Unfallversicherung dem Konzept einer Haftpflichtversicherung gegen das Risiko von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten folgt, während die BSVG-Unfallversicherung primär auf die Aufrechterhaltung der Betriebsführung abzielt. Mit Blick auf den Gleichheitssatz und die Risikogruppe „Selbständige“ wäre eine parallele materiellrechtliche Regelung der Unfallversicherungsagenden von GSVG- und BSVG-Versicherten geboten. In der Verwaltungspraxis der SVS spiegelt sich dies beispielsweise schon im Zusammenhang mit der erwähnten Berufskrankheitenprophylaxe wider, bei der nach Risiko – und nicht nach ASVG- oder BSVG-Versicherung – differenziert wird.

4.3. Leistungsharmonisierung und leistungsrechtliche Unterschiede in der Pensionsversicherung

Das Pensionsleistungsrecht ist für die nach GSVG, BSVG und FSVG Versicherten mittlerweile weitgehend vereinheitlicht. In einigen wenigen Bereichen bestehen jedoch auch hier gesetzliche Unterschiede, so etwa bei den unterschiedlichen Regelungen der Erwerbsunfähigkeitspension: Während im GSVG ein weitgehender Berufsschutz für Selbständige bereits ab dem 50. Lebensjahr existiert (vgl § 133 Abs 2 GSVG), haben BSVG-Versicherte einen Tätigkeitsschutz ab dem 60. Lebensjahr (§ 133 Abs 3 GSVG und § 124 Abs 2 BSVG). Folglich gibt es im BSVG auch keinen praktischen Anwendungsfall für eine berufliche Rehabilitation als Pflichtleistung der Pensionsversicherung mit entsprechendem Rechtsanspruch; berufliche Maßnahmen der Rehabilitation werden in der Pensionsversicherung nach dem BSVG daher nach pflichtgemäßem Ermessen erbracht. Diese unterschiedliche Gesetzeslage kann auf Unterschiede im Tatsächlichen zurückgeführt werden: Der Berufsschutz für GSVG-Versicherte soll der Tatsache Rechnung tragen, dass vor allem Inhaber kleiner Betriebe bei Ausfall ihrer Arbeitskraft ihre einzige Einkommensquelle verlieren. Wie insbesondere die Regelungen zur „sozialen Betriebshilfe“ zeigen, ist es demgegenüber im land- und forstwirtschaftlichen Bereich nicht ausgeschlossen, dass der Betrieb auch ohne den BSVG-Versicherten (etwa durch Mehrarbeit von Beschäftigten, oftmals Familienmitgliedern) weitergeführt wird. Der BSVG-Versicherte verliert somit nicht notwendigerweise (sofort) seine einzige Einkommensquelle. Aufgrund dieser Unterschiede im Tatsächlichen ist (jedenfalls) unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten das Fehlen eines Berufsschutzes im BSVG weitestgehend unproblematisch. Getrennt davon zu beurteilen ist freilich die Frage, ob dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten stets sinnvoll ist.

5. Beitragsrechtliche Unterschiede

Im Beitragsrecht zeigt sich besonders stark, dass die tragenden Prinzipien des Sozialversicherungsrechts in den einzelnen Versicherungszweigen unterschiedlich stark ausgeprägt sind: Während in der Pensionsversicherung der Versorgungsgedanke im Vordergrund steht, ist der Versicherungsgedanke zurückgedrängt. Nach wie vor bestehen große beitragsrechtliche Unterschiede zwischen GSVG und BSVG, die im Wesentlichen in drei Bereiche aufgeteilt werden können: Beitragsgrundlage bzw Beitragsbemessung, Beitragssatz sowie Stellung von Familienangehörigen.

Ein wesentlicher Unterschied ist in der Beitragsgrundlage von GSVG- und BSVG-Versicherten erkennbar. Während im GSVG (und FSVG) grundsätzlich die Einkommenssteuerbescheide zur Beitragsbemessung herangezogen werden, ist die monatliche Beitragsgrundlage im BSVG der Versicherungswert des land- bzw forstwirtschaftlichen Betriebs. Dabei handelt es sich um einen gemäß § 23 BSVG festgelegten Hundertsatz des Einheitswertes des Betriebs, dessen Bildung im Detail durchaus komplex ist. Hintergrund dessen ist vor

allem, dass ein Großteil der land- bzw forstwirtschaftlichen Betriebe steuerlich pauschaliert ist. Anstelle des Versicherungswertes können als BSVG-Beitragsgrundlage auch die im Einkommensteuerbescheid ausgewiesenen Einkünfte herangezogen werden (sog Beitragsgrundlagenoption, § 23 Abs 1a BSVG). Hierbei zeigt sich (erneut) die starke Wechselwirkung zwischen Steuer- und Sozialversicherungsrecht: Sofern von der Beitragsgrundlagenoption Gebrauch gemacht wird, muss der steuerliche Gewinn auch zwingend mittels Teilpauschalierung, durch Einnahmen-Ausgaben-Rechnung oder durch Buchführung ermittelt werden. Die Bezugnahme auf Einheitswerte ist an sich, insbesondere mit Blick auf den Gleichheitssatz, unter verwaltungsökonomischen Aspekten jedenfalls verfassungsrechtlich unproblematisch.

Ein weiterer Unterschied zwischen GSVG und BSVG findet sich im Zusammenhang mit den Beitragssätzen. Während sich die Beitragssätze in der Krankenversicherung sowohl für GSVG-, FSVG- als auch für BSVG-Versicherte auf 7,65 % belaufen, unterscheidet sich die bäuerliche von der gewerblichen Sozialversicherung durch einen höheren Beitragssatz in der Unfallversicherung: Für BSVG-Versicherte fällt ein Unfallversicherungsbeitrag in Höhe von 1,9 % an (sog Betriebsbeitrag; § 30 BSVG); für GSVG-Versicherte gilt demgegenüber ein pauschalierter Monatsbeitrag in Höhe von EUR 11,35 (Wert 2024; § 74 Abs 1 Z 1 ASVG). Im BSVG erfasst der Versicherungsschutz dafür auch bestimmte Angehörige. Diese grundsätzliche Differenzierung zwischen BSVG- und GSVG-Versicherten ist verfassungsrechtlich unbedenklich: Unterschiedliche Risiken rechtfertigen im Bereich einer Sozialversicherungsgemeinschaft auch eine Differenzierung des Beitragsrechts in einzelnen Versicherungszweigen. Ebenso wie das unfallversicherungsrechtliche ist auch das pensionsversicherungsrechtliche Beitragsrecht im Hinblick auf die Beitragshöhe unterschiedlich ausgestaltet: Nach dem BSVG beträgt der Beitragssatz in der Pensionsversicherung 17 %, nach dem GSVG 18,5 %. Dieser Unterschied in der beitragsrechtlichen Behandlung von GSVG- und BSVG-Versicherten ist jedoch verfassungsrechtlich nicht unzulässig: Zwischen unterschiedlichen Versichertengruppen darf sehr wohl differenziert werden.

Besonders erwähnenswert ist überdies die Stellung von Familienangehörigen im BSVG: Der Historie sowie den nach wie vor bestehenden faktischen Verhältnissen ist die Tatsache geschuldet, dass nach dem BSVG nicht nur der Betriebsführer, sondern auch hauptberuflich beschäftigte Angehörige pflichtversichert sind, sofern die Basis für die Tätigkeit eine familienrechtliche Verpflichtung ist. Damit gehen auch bestimmte beitragsrechtliche Unterschiede einher, die ebenfalls auf Unterschiede im Tatsächlichen zurückzuführen sind: Einerseits erfasst die Unfallversicherung nach dem BSVG unter bestimmten Voraussetzungen auch diverse Familienangehörige; dies selbst dann, wenn sie nicht (wie für die Pflichtversicherung in der Krankenversicherung und Pensionsversicherung erforderlich) hauptberuflich tätig sind (§ 3 Abs 1 Z 2 BSVG). Dies spiegelt sich in dem – im Vergleich zum pauschalierten Monatsbeitrag für GSVG-Versicherte – in aller Regel höheren Betriebsbeitrag wider. Andererseits existieren im BSVG-Pensionsversicherungsrecht eigene Beitragsgrundlagen für hauptberuflich beschäftigte Angehörige. Die Beitragsgrundlage wird beispielsweise in zwei Hälften geteilt, wenn Ehegatten bzw eingetragene Partner einen Betrieb gemeinsam bewirtschaften oder die Person im Betrieb des jeweils anderen Ehegatten/Partners hauptberuflich tätig wird. Der Ehegatte bzw eingetragene Partner hat sodann einen eigenständigen Pensionsanspruch (§ 2a Abs 1 BSVG).

6. Fazit

Wenngleich die Rechtslage nach GSVG und BSVG in vielen Bereichen schon gleich oder stark angenähert ist, fehlt es nach wie vor an einer vollständigen gesetzlichen Harmonisierung sowohl im Leistungs- als auch im Beitragsrecht. Eine noch weitergehende Harmonisierung innerhalb der in der SVS erfassten Gruppen der GSVG- und BSVG-Versicherten, sodass schlussendlich auch materiell nur mehr eine einheitliche gesetzliche Regelung bestünde, wäre aus dogmatischer Perspektive im Hinblick auf die berufsständische Gliederung der Sozialversicherung wohl weitestgehend unproblematisch. Dies spricht jedoch nicht dagegen, dass innerhalb einer Risikogruppe dennoch dort differenziert wird, wo es erforderlich ist. Der Gleichheitssatz gebietet keineswegs eine einheitliche Regelung der Sozialversicherungssysteme; aufrechtzuerhaltende, materiellrechtliche Unterschiede innerhalb der grundsätzlich homogenen Risikogruppe der GSVG- und BSVG-Versicherten bedürfen jedoch einer sachlichen Rechtfertigung. Unter dieser Prämisse steht es dem Gesetzgeber daher frei, für unterschiedliche Kategorien von Selbständigen auch unterschiedliche Ordnungssysteme zu schaffen. Ein Blick auf die jeweils andere Gesetzessystematik kann allerdings durchaus befruchtend sein; der SVS-ON soll dafür Werkzeug und Hilfestellung sein.